

## Basileia II - Questões Pendentes que Interessam ao Brasil

Lavinia Barros de Castro\*

9 de agosto de 2007

A regulação no sistema financeiro é justificada pela necessidade de se evitar um “risco sistêmico”. Isso decorre do fato de, diferentemente de outros setores da economia, a quebra de um banco poder se propagar para outras instituições bancárias, transformando em global um problema de origem particular.

O “contágio” ocorre através de dois mecanismos. A existência de uma ampla rede de empréstimos interbancários possibilita que a insolvência de um banco comprometa outros. Esse processo pode se estender de tal forma a colocar todo o sistema bancário em risco. O segundo mecanismo decorre do fato de os bancos operarem o sistema de pagamentos da economia. Assim, caso um banco vá à falência, seus depositantes (empresas e famílias) não têm como saldar suas obrigações, o que faz com que a crise se irradie para além do setor financeiro. Dessa forma, no intuito de evitar as severas consequências sobre o nível de atividade e de emprego, o regulador atua no nível bancário individual – embora seu objetivo último seja evitar a crise sistêmica.

A regulação bancária vem, nos últimos anos, sendo objeto de sucessivas atualizações. Até recentemente, o grande esforço das autoridades se restringia a controlar as reservas monetárias que os bancos são obrigados a constituir para garantir seus pagamentos. O objetivo era preservar a capacidade de essas ins-

---

\*Economista da Secretaria de Assuntos Econômicos (SAE) do BNDES. A autora agradece os comentários e as críticas de André Morandi.

tituições honrarem os depósitos de seus clientes. Tradicionalmente, portanto, a regulação financeira era uma questão restrita a governos nacionais e possuía caráter eminentemente prudencial, focada no risco de liquidez.<sup>1</sup>

A partir de 1988, esse cenário sofreu profundas transformações. Foi criado um marco regulatório internacional, conhecido como “Acordo da Basiléia I”. Em lugar de focar a atuação no risco de liquidez e na exigência de reservas, a preocupação passou a ser a mitigação do risco de não-pagamento dos empréstimos (risco de crédito, ou *default*) e aumento do capital próprio dos bancos. O regulador, em vez de limitar a capacidade de os bancos realizarem empréstimos, passou a exigir maior comprometimento de seus acionistas com o gerenciamento da instituição.

Em 2001, foram enunciadas propostas de mudanças profundas no processo de regulação bancária formalizado em Basiléia I. As inovações alteram tanto a noção de risco bancário como as formas de relacionamento entre as autoridades reguladoras e o sistema financeiro. Este informe tem por objetivo chamar a atenção para algumas implicações dessa revisão para o Brasil.

## Basiléia I - Um Marco na Regulação Bancária

Basiléia I foi concebido para ser aplicado a bancos internacionalmente ativos, sediados em países industrializados. Embora a estabilidade do setor financeiro fosse em si um objetivo, a preocupação central, particularmente do governo dos Estados Unidos (EUA), era de nivelar as condições de competição de seus bancos com instituições de outros países, especialmente os bancos japoneses, que estavam submetidos a marcos regulatórios menos restritivos.<sup>2</sup> Essa diferença reduzia a capacidade de os bancos americanos concorrerem em um mercado cada vez mais globalizado.

---

<sup>1</sup> Carvalho, Fernando Cardim. *Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação da liquidez aos Acordos da Basiléia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

<sup>2</sup> Carvalho, F.C. *idem*.

O acordo tornou-se, com o tempo, uma importante referência, seja para os países desenvolvidos, seja para aqueles em desenvolvimento. Passou a ser aplicado a todos os bancos, independentemente de seu tamanho, das operações se darem ou não no âmbito internacional, de serem instituições especializadas em atividades de curto ou de longo prazo etc.

A principal característica de Basiléia I é sua natureza tutelar. A regulação da atividade bancária passou a ser feita por meio de uma regra baseada em uma razão entre o capital dos bancos e seu “Ativo Ponderado pelo Risco” (APR). A ponderação do APR é feita com base em categorias de risco preestabelecidas internacionalmente, mas que podem ser adequadas conforme determinação do regulador nacional. O quociente Capital-APR deve, na recomendação internacional, ser de no mínimo 8%. No Brasil, quando Basiléia I foi introduzido, em 1994, o requerimento de capital era também de 8%, mas foi elevado para 11%, a partir de 1997. Quanto maior esse requerimento, menor a capacidade de os bancos ampliarem seu crédito – e, portanto, em princípio, mais seguro torna-se o sistema.

Desde o início, o número reduzido de categorias de risco estabelecido por Basiléia I se provou inadequado à ampla diversidade das operações bancárias. Muitas vezes, o capital exigido pelo regulador não refletia o real perfil do risco das instituições. Além disso, o acordo implicava desvantagens competitivas para os bancos, em relação a outras instituições financeiras que podiam, com menor capital, realizar operações semelhantes. Essas críticas levaram a alguns aperfeiçoamentos.

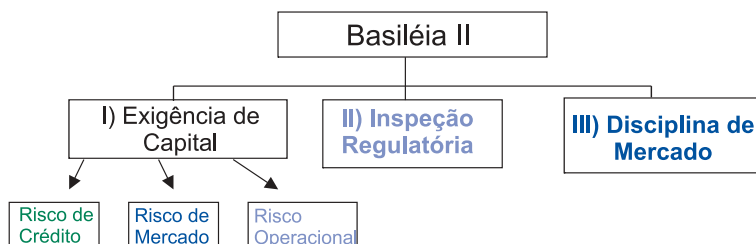
Em 1996, o acordo foi objeto de uma emenda, passando a incluir, além do risco de crédito, o risco de mercado, ou seja, aquele decorrente de variações dos preços das ações, títulos, descasamentos entre taxas de câmbio etc.

## Basiléia II - Incentivos para a Auto-regulação

O ponto central de Basiléia II é passar, definitivamente, de uma estratégia de regulação tutelar para um método em que os próprios bancos são incentivados a mensurar seus riscos e

melhorar seus sistemas internos de controle. Há, implicitamente, o reconhecimento de que, diante do elevado grau de inovação financeira, qualquer tentativa de pré-classificar riscos tende a se tornar rapidamente obsoleta. Algumas características do acordo original, entretanto, permaneceram: o objetivo declarado de promover a segurança sistêmica e o foco nos bancos de atuação internacional. O novo marco é mais abrangente quanto ao tratamento dos riscos e mais atento à crescente sofisticação dos mercados financeiros.<sup>3</sup>

Basileia II sustenta-se sobre três “Pilares Básicos”: I) Exigência de Capital; II) Inspeção Regulatória; e III) Disciplina de Mercado. A Figura ilustra o novo formato da regulação bancária.



Sinteticamente, as novidades são:

**Pilar I:** Exige dos bancos capital próprio para cobrir não só os riscos de crédito e mercado, agora diferenciados em número maior de categorias, mas também o risco operacional. Este pretende reunir, em um único indicador, eventuais perdas resultantes de erros ou falhas decorrentes de processos internos, ação humana ou sistemas inadequados, ou, ainda, provenientes de eventos externos (p. ex., pane elétrica). Para cada um desses três riscos, Basileia II permite tratamentos alternativos para cômputo do capital regulatório, que vão desde o uso de categorias de riscos fornecidas por Agências de *Rating*, até a permissão para construção de modelos próprios dos bancos. Cabe, porém, ao Banco Central julgar qual abordagem cada banco deverá seguir

<sup>3</sup> Carvalho, F.C., *op.cit.*

em cada um dos três riscos, bem como validar o modelo interno dos bancos.<sup>4</sup>

**Pilar II:** A ação reguladora é ampliada por intermédio do princípio da “Inspeção Regulatória”, que permite ao Banco Central intervir, quando julgar necessário, na política de administração de riscos dos bancos. O objetivo maior é estabelecer um diálogo permanente entre regulados e o Banco Central.

**Pilar III:** Visa incentivar o desenvolvimento de um conjunto de requisitos de transparência que propiciem a “disciplina pelo mercado”. O objetivo é fomentar a padronização nos procedimentos contábeis e na divulgação das informações. Do ponto de vista analítico, incentiva o setor bancário a caminhar mais no sentido da auto-regulação, sem prejuízo da regulação imposta pelo governo.

## Basiléia II: Problemas Apontados e Soluções Encontradas<sup>5</sup>

Basiléia II (2001) representa um grande avanço no tratamento dos riscos bancários. Entretanto, ao caminhar nessa direção, alguns problemas foram agravados. Em primeiro lugar, o novo acordo, ao tornar possível diferenciar o risco entre as empresas devedoras, exacerbava a tendência à concentração do crédito. As firmas de maior porte e mais consolidadas seriam mais beneficiadas pelas mudanças propostas, em detrimento de empresas de menor porte ou mais novas, com conseqüências

---

<sup>4</sup> Para o risco de crédito, há três métodos disponíveis, chamados: *padrão*, em que as categorias são fixas exogenamente por Agências de *Rating* ou Agências de Crédito à Exportação; *método dos ratings internos*, em que o banco em questão fornece as probabilidades de *default*, mas o Banco Central fornece a fórmula de cálculo do capital; e *rating interno avançado*, que permite maior liberdade no uso de modelos estatísticos pela própria instituição. O risco operacional, de forma bastante semelhante, está disponível em três métodos: *básico*, *padrão* e *avançado*. Por fim, o risco de mercado pode ser computado no *método padrão* ou no *método dos ratings internos*.

<sup>5</sup> Esta seção reproduz, de forma resumida, a discussão contida na Seção 5 do trabalho de Zendron, P, e Sobreira, R.: “Implications of Basel II for the Development Banks”, em *Quem Controla o Sistema Financeiro?*. Rio de Janeiro: Ibase, 2007.

negativas para o emprego e para o desenvolvimento econômico em geral. Para amenizar esse problema, já foi estabelecida uma emenda a Basiléia II, em 2004, que dá tratamento diferenciado às micro, pequenas e médias empresas (MPME), reduzindo os requerimentos de capital em torno de 10%.

Uma segunda crítica a Basiléia II (2001) refere-se à maior exigência de capital para créditos de longo prazo, baseada no princípio geral de que essa modalidade de operações seria intrinsecamente mais arriscada. Estudo feito pelo Banco de Desenvolvimento Alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW – (2001), mostrava que os requerimentos de capital para créditos de longo prazo aumentariam de forma desproporcional ao risco.<sup>6</sup> Em consequência, a redução da oferta de créditos de longo prazo, ao invés de contribuir para uma maior estabilidade do sistema, tenderia a aumentar a instabilidade, além de prejudicar o desenvolvimento econômico. Ao invés de atrair empresas capazes de pagar seus compromissos ao longo do tempo, os bancos tenderiam a direcionar crédito para firmas com projetos de retorno imediato e, possivelmente, de maior risco. No que se refere ao desenvolvimento econômico, obras de infra-estrutura e investimentos de alto valor agregado e elevado retorno social seriam prejudicados.

A crítica contra o viés curto-prazista do acordo foi incorporada pelo Comitê da Basiléia, que criou, em 2006, a possibilidade de as autoridades nacionais arbitrarem se os créditos devem ou não ser classificados de acordo com o prazo, ou se devem ter um tratamento uniforme. Essa flexibilização é importante, sobretudo para países como o Brasil – onde crédito bancário de longo prazo, sobretudo na área de infra-estrutura, é essencial para o crescimento econômico.

Em terceiro lugar, encontra-se o problema de o novo marco regulatório, em virtude da possibilidade de os bancos de maior porte desenvolverem modelos de *rating* que economizem custos, reforçar a tendência a concentração bancária. Para fazer

---

<sup>6</sup> Citado em Zendron, P., e Sobreira, R. *op.cit.*

frente a esse problema, alguns países buscaram soluções alternativas. Por exemplo, esteve em estudo nos EUA a criação de um Acordo de Basiléia IA, com o objetivo de criar um marco intermediário que não prejudicasse tanto os bancos de menor porte. Entretanto, a idéia foi abandonada e o FED recentemente anunciou que esses bancos deverão adotar a abordagem “padrão” prevista em Basiléia II.<sup>7</sup>

Uma quarta crítica importante refere-se à natureza pró-cíclica do novo acordo. De fato, em momentos de baixo crescimento da economia, as probabilidades de *default*, bem como a capacidade de recuperação dos créditos pelos bancos diminuem – ao mesmo tempo em que as exigências de capital regulatório estariam aumentando –, o que levaria a um aprofundamento da recessão. Para contornar o viés pró-cíclico, foram feitas, igualmente, modificações no acordo original. Genericamente, essas mudanças criam sobras de capital nos momentos de alta do ciclo, que servirão de colchão para a fase recessiva. O Banco Central deverá exigir tratamento adequado à questão da prociclicidade nos bancos que estiverem autorizados a usar o modelo interno avançado para risco de crédito.

Pelo exposto, vemos que Basiléia II tem sido aprimorado nos últimos anos, embora não se possa dizer que os problemas estejam resolvidos.

## Conclusões e Implicações para o Brasil

Basiléia II procura tratar os riscos bancários de uma forma mais abrangente e atual. Fundamentalmente, há mais categorias de risco do que existia previamente, e proporciona-se mais flexibilidade de gestão por parte dos bancos. Em compensação, para os setores da economia em que, reconhecidamente, o mercado de crédito não opera de forma satisfatória – onde existem falhas de mercado tais como a escassez relativa de crédito de longo prazo e a baixa disponibilidade de recursos financeiros

---

<sup>7</sup> Ver <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20070720a.htm>.

para as MPME –, as dificuldades aumentam. Mesmo considerando as emendas realizadas ao acordo de 2001, os problemas não estão sanados.

A questão do tratamento a ser dado para essas modalidades de crédito é uma questão fundamental para o Brasil. Um recente estudo da Serasa, com base nos demonstrativos de cerca de 43 mil empresas com faturamento de até R\$ 4 milhões nos setores da indústria, comércio e serviços, mostra diferenças significativas no perfil das dívidas entre grandes e pequenas empresas, entre 2000 até o primeiro trimestre de 2006. No setor industrial, onde o endividamento médio das MPME é o dobro dos realizados nos setores de comércio e serviços, o endividamento bancário médio é de 29%, nos últimos seis anos – o que representa aproximadamente a metade do endividamento das grandes empresas. Embora a situação venha melhorando, impulsionada por políticas públicas que incentivam os bancos privados a darem crédito a esse segmento e pelas novas linhas de crédito destinadas pelo Banco do Brasil e pelo BNDES, a questão não pode ser negligenciada.

No que se refere ao tratamento para créditos de longo prazo, o Banco Central deverá estar atento aos efeitos que Basiléia II terá não apenas no setor bancário privado, mas principalmente na atuação dos bancos de desenvolvimento. No Brasil, o BNDES segue as regras de Basiléia I e é o grande banco de crédito de longo prazo da economia. Enquanto o prazo médio dos bancos girava em torno de sete meses em 2006, o do BNDES foi de 74 meses. É importante ter em mente que, pela nossa longa história inflacionária, o mercado de crédito privado ainda possui um viés curto-prazista (estimulado por títulos públicos de liquidez diária e elevada rentabilidade). Ainda que essa situação na margem esteja melhorando, esse é um tema que merece especial atenção.

Um terceiro problema apontado desde o lançamento do novo acordo é sua tendência a exacerbar a concentração bancária – um movimento que já ocorre mundialmente. Não há ainda solução clara para contornar esse viés. No Brasil, a concentração bancária vem aumentando nos últimos anos. Considerando



104 bancos, os dez maiores bancos brasileiros concentraram 82,2% dos ativos, em dezembro de 2006.

Por fim, Basiléia II foi criticado por ser um marco que aumenta o problema da pró-ciclicidade no mercado de crédito. A solução proposta recentemente parece ter reduzido de forma significativa essa questão, embora aprimoramentos ainda possam ser feitos. A saída encontrada, porém, exacerba a prudência, aumentando os requerimentos de capital em períodos de expansão, para utilizá-los em períodos de baixa do ciclo. No caso do Brasil, a solução proposta pode não ser a mais adequada, uma vez que o sistema bancário não apresenta problemas visíveis de fragilidade, mas se caracteriza pela baixa relação Crédito-PIB.<sup>8</sup> A adoção dessas medidas poderia vir a comprometer o ritmo de crescimento do crédito, que vem sendo um fator importante para sustentar investimentos e empregos em diferentes setores, como: imobiliário, investimento fixo etc.

Os problemas de acesso das micro e pequenas empresas ao crédito – desde o tratamento a ser dado aos créditos de longo prazo aliados a temas como a concentração bancária e o caráter pró-cíclico do sistema – formam uma agenda importante de temas a serem discutidos na implementação de Basiléia II, e cujas soluções poderão ter profundas implicações econômicas e sociais.

---

<sup>8</sup> Para o tema, ver *Visão do Desenvolvimento* nº 2.